

全面提高资源利用效率

陆昊

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出,“十四五”时期要“推动绿色发展,促进人与自然和谐共生”,强调“全面提高资源利用效率”。这既是破解保护与发展突出矛盾的迫切需要、促进人与自然和谐共生的必然要求,更是事关中华民族永续发展和伟大复兴的重大战略问题。

深刻认识全面提高资源利用效率的重要意义

处理好保护与发展的关系,处理好人与自然的关 系,是习近平生态文明思想的重要组成部分,既蕴含着发展理念的重大变革,又突出强调人与自然和谐共生的底线要求。

对生态环境造成破坏的原因,大都来自对资源的过度开发、粗放使用。必须从资源利用这个源头抓起,着眼中华民族永续发展和伟大复兴,站在统筹推进“五位一体”总体布局高度,正确处理保护与发展关系,正确处理人与自然关系,全面提高资源利用效率。既要考虑资源利用与发展的关系,坚持节约优先,不断提高资源本身的节约集约利用水平,满足经济社会发展合理需求;更要考虑资源利用涉及的人与自然关系,坚持生态保护优先,为资源开发利用划定边界和底线,控制人类向自然无度索取的不合理欲望,限制人们过度利用自然的不合理行为。

已取得的主要工作进展

党的十八大以来,在习近平生态文明思想的指引下,我国自然资源利用和生态保护取得重大进展。

生态文明理念不断深入人心。深入学习贯彻习近平生态文明思想,绿水青山就是金山银山,山水林田湖草是生命共同体、人与自然和谐共生等理念不断深入人心,广大人民群众节约资源和保护环境的意识不断增强。

资源管理制度体系加快形成。资源环境管理体制发生重大变革,自然资源产权制度和全民所有自然资源有偿使用制度改革有序推进,不动产统一登记制度改革全面完成,“多规合一”的国土空间规划体系顶层设计和总体框架基本形成,永久基本农田保护、生态保护红线、城镇开发边界制度开始确立,以国家公园为主体的自然保护地体系加快构建。

资源利用水平稳步提升。“十三五”时期,全国新增建设用地总量控制在3256万亩以内,单位国内生产总值建设用地使用面积下降20%。实行新的管理方式,2018—2019年全国共消化处置批而未供建设用地722.9万亩,盘活利用闲置建设用地169.7万亩;单位国内生产总

值水资源消耗2018年比2015年下降29.8%;海洋生物、能源和海水资源开发取得积极进展;矿产资源开发利用水平持续提升,原油和煤层气采收率、有色金属矿产开采回采率和选矿回收率等重要指标显著提升,矿山规模化集约化程度提升,建成绿色矿山953家。

生态产品供给明显增加。印发《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035年)》,实施25个山水林田湖草生态修复工程试点;开展三江源等10个国家公园体制试点,党的十八大以来新建国家级自然保护区111处;“十三五”以来天保工程累计完成公益林建设任务1687万亩,三北防护林工程完成造林3413万亩,2014—2019年退耕还林还草6683.8万亩。沙化土地封禁保护面积2610万亩,全国荒漠化和沙化土地面积连续三个五年监测期“双减少”。开展“蓝色海湾”整治行动和渤海生态修复,已整治修复海岸线220公里、滨海湿地10.5万亩。

目前存在的突出问题

进入新发展阶段,构建新发展格局,我国自然资源利用和生态保护还存在一些突出问题。

人均资源不足的基本国情尚未改变。我国资源总量丰富,但人均资源占有量远低于世界平均水平。2017年,我国耕地保有量居世界第三位,但人均耕地面积不足1.5亩,不到世界平均水平的1/2;2019年,我国人均水资源量2048立方米,约为世界平均水平的1/4,且时空分布极不平衡;油气、铁、铜等大宗矿产人均储量远低于世界平均水平,对外依存度高;人均森林面积仅为世界平均水平的1/5。

资源粗放利用问题依然突出。城乡建设仍以外延扩张的发展模式为主,2018年全国人均城镇工矿建设用地146平方米、人均农村居民点用地317平方米,超过国家标准上限;2018年我国万元国内生产总值能耗0.52吨标准煤,明显高于世界平均水平;2017年万元工业增加值用水量45.6立方米,是世界先进水平的2倍。

资源过度开发导致生态系统退化形势依然严峻。海洋生态系统问题比较突出。上世纪50年代以来,我国滨海湿地面积消失57%、红树林面积减少40%、珊瑚礁覆盖率下降。海洋自然岸线占比明显下降。因环境污染和过度捕捞,渤海等近海区域大型鱼类资源大幅减少。水资源过度开发,水生态受到影响。洞庭湖、鄱阳湖等长江流域湖泊面积大幅萎缩,导致淡水蓄水能力明显下降,大量淡水直接入海。黄河流域水资源开发利用率高超80%,远超一般流域40%的生态警戒线,上游水源涵养能力不足、中游水土流失严重、下游河口自然湿地面积减少。华北地下水超采区面积18万平方公里,水超采区面积18万平方公里。

过度农垦、放牧导致草原生态系统失衡。2018年重点天然草原平均牲畜超载率达10.2%。

2018年我国人工林面积12亿亩,超过森林总面积的1/3,且不少位于干旱、半干旱地区。不少农业开发和建设占用挤占或损毁生态空间。从历史上看,农牧交错带地区大量耕地是通过开垦优质草原、森林、湿地形成的。全国地理国情监测数据表明,2019年全国种植土地(含果树等经济作物)、建设用地(含设施农用地)均比2015年有所增加,全国草地面积有所减少。全国矿山开采占用、损毁土地问题比较严重。

“十四五”时期工作举措

“十四五”时期,必须坚持绿水青山就是金山银山的理念,坚持尊重自然、顺应自然、保护自然,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主,完善市场化、多元化生态补偿机制,推进资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用。

健全自然资源资产产权制度和法律法规。开展全民所有自然资源所有权委托代理试点,建立健全全民所有自然资源资产管理体制。总结国家公园体制试点经验,对委托省级政府管理的国家公园,探索以地方为主、中央监管的总体路径。建立自然资源权利体系,推动国有森林、草原、农用地有偿使用改革取得进展。推进国土空间规划、自然保护地、土地等方面法律法规的立改废释。

加强自然资源调查评价监测和确权登记。以地球系统科学和自然资源科学为理论基础,以卫星、遥感等现代信息技术为支撑,建立以地下资源层、地表基岩层、地表覆盖层和管理层为基础的自然资源调查监测体系,系统开展全国自然资源统一调查监测评价,查清我国土地、矿产、森林、草原、水、湿地、海域海岛等自然资源真实状况,揭示自然资源要素相互关系和生态系统演替规律。全面推开自然资源统一确权登记。

建立生态产品价值实现机制。按照突出安全功能、生态功能、兼顾景观的次序,坚持山水林田湖草系统治理,加强重要生态系统保护。构建以国家公园为主体的自然保护地体系。注重生态系统的水平衡,特别是降雨量、地下水和水蒸发之间关系,宜林则林、宜草则草、宜荒则荒,科学推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理,开展大规模国土绿化行动,继续实施退耕还林还草,通过整体保护和系统修复增加生态产品供给。完善生态保护补偿机制,提高生态保护补偿标准,鼓励探索有效吸引社会资金投入生态产品供给的政策措施、产权安排和运作模式。开展生态产品价值实现机制试点示范,加大理论研究、实践探索和制度创新力度。

加强国土空间科学管控。立足我国自然地理格局,编制并实施各级国土空间规划,科学划定并严守生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界等控制

线。同时,为长远发展预留空间,按照科学、简明、可操作的原则调整优化自然保护地和生态红线管控规则。对生态保护红线内的核心保护区,原则上禁止人为活动。对生态保护红线内的其他区域,仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动;对铀矿、油气等特殊矿产勘查开发活动实施差别化管控政策。对生态红线以外的重要自然生态系统,按相关法律法规和规划明确管控规则。健全自然资源监管体制,强化监管和执法督察。

坚持最严格的耕地保护和节约用地制度。以国土三调摸清耕地资源家底,从自然地理格局、土壤条件等角度制定新的耕地质量评价标准。进一步明确耕地和永久基本农田不同的管制目标和管制强度,科学确定土地分类标准,减少地类内部交叉,既加强农用地向建设用地转化的用途管制措施,也加强农用地内部耕地向林地、园地、草地、农业设施建设用地等转化的用途管制措施,坚决制止“耕地非农化”“粮田非粮化”。继续盘活存量,加快处置批而未供和闲置土地。建设用地资源向中心城市和城市群倾斜,提高各类行业用地的节约集约标准,推进土地复合利用,深化土地计划、审批等管理制度改革,推进建立城乡统一的建设用地市场。

实施国家节水行动,建立水资源刚性约束制度。严格用水总量控制,加强水资源优化配置和统一调度,统筹生活、生产、生态用水,发挥水资源价格调节功能,大力推进农业、工业、城镇等领域节水。

提高海洋资源、矿产资源开发保护水平。科学合理有序开发海洋资源,编制实施海岸带保护和开发规划,健全海洋牧场建设标准,开展潮流能并网示范工程建设,推进海水淡化规模化应用示范,实施深海矿产开发重大科技专项。继续开展“蓝色海湾”工程,实施红树林保护修复专项行动,建立健全海洋氧气监测体系。建立健全矿业节约集约技术规范标准体系,完善绿色勘查和绿色矿山建设强制性标准,完善油气区块退出机制,实施新一轮找矿突破战略行动,加大对油气等战略性矿产资源勘查力度。

完善资源价格形成机制。健全主要由市场决定价格的机制,最大限度减少政府对价格形成的不当干预,建立健全充分反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和环境损害成本的资源价格机制。完善自然资源价格和税费政策,加大对节地、节水、节能、节矿的经济调节作用。

构建废旧物资循环利用体系,推行垃圾分类和减量化、资源化。推动餐厨废弃物、建筑垃圾、包装废弃物等资源化利用和无害化处置,加强生活垃圾分类回收与再生资源回收体系的有机衔接,推进生产和生活系统循环链接,因地制宜推动工业生产过程协同处理生活废弃物。

深入学习贯彻党的十九届五中全会精神

王浦劬

马克思指出,任何科学的理论“都是自己时代的精神上的精华”。习近平新时代中国特色社会主义思想是立足中国、引领时代的当代中国马克思主义、21世纪马克思主义。工程作为党的思想理论建设的基础工程、战略工程,必须把学习研究宣传习近平新时代中国特色社会主义思想作为根本任务。要深化理论武装,推动学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想往深里走、往实里走、往心里走;加强课题研究,创新理论研究工作机制,加强对重大社会思潮辨析引导;加强宣传普及,用权威学术材料、权威读物武装头脑、教育人民,抓好教材建设这一关键;放眼未来,不断加强后备人才队伍建设,让工程成为培养马克思主义理论骨干和拔尖人才的重要阵地。此外,还要在做好对外宣介上下功夫,推动党的创新理论更加深入人心、更好走向世界。

不断巩固坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度。马克思主

义是全党全国人民团结奋斗的共同思想基础。党的十九届四中全会把马克思主义在意识形态领域的指导地位作为一项根本制度明确提出来,是关系党和国家事业长远发展的重大制度创新。把工程引向深入,既是坚持这一根本制度的必然要求,也是这一根本制度显著优势的充分体现。要深入阐释论证坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度是历史的必然、现实的要求,引导广大干部群众更加自觉地高举马克思主义伟大旗帜。切实把坚持以马克思主义为指导全面落实到思想理论建设、哲学社会科学教育、教育等各个方面,为理论创新创造提供学理支撑。工程专家要积极利用好主流媒体、理论刊物等阵地,敢于发声,善于发声,对各种错误思想敢于亮剑,帮助干部群众明辨是非,用主旋律、正能量占领舆论阵地。

深入研究党执政面临的重大理论和实践问题。问题是时代的声音。我们党领导人民干革命、搞建设、抓改革,都是

为了解决中国的现实问题。习近平总书记指出:“每个时代总有属于它自己的问题,只要科学地认识、准确地把握、正确地解决这些问题,就能够把我们的社会不断推向前进。”坚持问题导向是马克思主义的鲜明特点,也是工程建设坚持的重要原则。当前,我国发展环境发生深刻复杂变化,执政党面临的重大理论和实践问题也更加突出,更需要我们做好研究,破解难题。工程建设要把学习、教育、研究、宣传等工作聚焦到提出解决问题的正确思路 and 有效办法上来,帮助广大党员、干部掌握马克思主义基本立场、观点、方法,提高运用科学理论应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、化解重大矛盾、解决重大问题的能力。加强中国共产党百年奋斗史研究,下大力气研究总结和提炼概括我们党在百年发展进程中形成的重大理论和实践成果。

(作者为北京大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院院长)



构建反食品浪费长效机制

吕忠梅

粮食问题事关国计民生。新中国成立后,我们党一直把解决人民吃饭问题作为治国安邦的首要任务。虽然目前我国人均粮食占有量已连续多年超过人均400公斤的国际粮食安全标准线,肉、蛋、奶等食品供应充足,但也要看到,我国山地多、平地少,农用地总量多、人均占有量少,宜林地多、宜农地少,粮食中长期供求仍呈紧平衡态势。

节约粮食是保障国家粮食安全的重要内容。习近平总书记高度重视粮食安全问题,倡导形成“厉行节约、反对浪费”的社会风尚,强调要坚决制止餐饮浪费行为。党的十八大以来,“舌尖上的浪费”现象有所改观,但粮食浪费问题仍令人触目惊心。据测算,我国粮食在储藏、运输、加工等环节损失浪费总量每年达700亿斤以上,相当于两亿人1年的口粮。我国餐饮行业人均食物浪费量为每人每餐93克,浪费率为11.7%。反食品浪费是有效保障粮食安全、破解土地资源约束瓶颈的重要举措,也是贯彻绿色发展理念、提升全社会生态文明素养的必然要求。

解决食品浪费问题,既涉及经济活动中多种利益关系的调整,也涉及社会生活中消费习惯的改变,还涉及经济社会发展方式对生态环境的影响。反食品浪费需要“减量”,但又不仅仅是“减量”,既需要采取“光盘行动”,也需要促进生产方式向更加绿色转变。同时,还应提倡简约适度的生活理念,采取人人可参与的行动方案,建立严格监管的长效机制。

习近平总书记强调,要加强立法,强化监管,采取有效措施,建立长效机制,坚决制止餐饮浪费行为。十三届全国人大常委会第二十四次会议提出了关于提请审议反食品浪费法草案的议案。加快推进反食品浪费立法,对于保障粮食安全、推动高质量发展具有重大意义。必须加快构建运行顺畅的法律机制,确保各种利益关系协调平衡,进而形成粮食安全有保障、人民生活有质量、生态环境有改善的“多赢”格局。

制定反食品浪费法,充分体现了绿色发展理念。制定反食品浪费法,改革和完善食品管理的制度和规范,推动形成政府各部门相互协调、生产企业积极创新技术、流通企业自觉减少浪费的协同机制,有利于节约土地资源,构建绿色的食品生产、收购、储存、运输、加工、流通管理体制,为形成绿色食品生产方式提供有力法治保障。

制定反食品浪费法,有利于完善避免餐饮浪费的具体行为规则。民法典将绿色原则确立为民法基本原则,在第九条中明确规定:“民事主体从事民事活动,应当有利于节约资源、保护生态环境。”在日常生活中,也应遵循这一绿色原则。特别是在食品消费领域将节约资源、保护环境的要求具体化,推动建立和完善相应标准,明确限制性、禁止性规范,为促进食品消费节约提供有效法律依据。

制定反食品浪费法,能够从规范层面引导全社会参与节约资源、保护环境,抑制奢侈浪费和不合理消费,帮助人们形成绿色低碳的生活方式,进而提升全社会的文明素养,形成良好社会文化氛围。目前,社会上一些人还存在对反食品浪费认知度不足、认同度不高的问题。制定反食品浪费法有利于推动反食品浪费宣传教育广泛深入展开,增强广大人民群众反食品浪费的自觉,在全社会推广促进节约资源的生产和消费模式。

(作者为全国政协常委、社会和法制委员会副主任)

为党内法规制度建设提供学理支撑

——《党内法规学》简评

王伟国

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持全面从严治党、依规治党,大力加强党内法规制度建设,取得显著成效。党内法规制度建设越发展,越需要加强党内法规队伍建设,党内法规后备人才培养,越需要推动党内法规理论研究,为制度建设提供学理支撑。

近日,中国法学会会同中共中央办公厅法规局组织专家学者编写的《党内法规学》一书由高等教育出版社出版。该书立足中国共产党全面从严治党、依规治党实践,以基础性、通俗性、通用性教材为基本定位,以构建党内法规概念体系、知识体系、理论体系为基本目标,是一部较为全面系统阐述中国共产党党内法规理论、历史、制度、实践的统编教材。该书具有以下几个特点。

政治性。政治性是党内法规的首要特征。该书紧紧围绕习近平法治思想特别是习近平总书记关于全面从严治党的论述,按照新时代党内法规制度建设的目标任务有序展开,体现了鲜明的政治性。比如,专章阐释以习近平同志为核心的党中央提出的“坚持依规治党”,归纳依规治党的核心要义,论述依规治党的重大意义等。

学术性。该书以专章论述党内法规的发展历史,以翔实的史料回答了党内法规从何而来、缘何而来、是怎样来的等问题,聚焦中国共产党制度治党、依规治党的理论和实践,深刻揭示中国共产党党国理政背后的制度逻辑,深入探索党内法规制度建设的内在规律,较为系统地构建包括党内法规本体论、价值论、历史论、制

度论、运行论等在内的党内法规理论体系。

基础性。我国党内法规研究起步较晚,基础相对薄弱,一些学者在一些基本概念、基本观点、基本理论上的观点和看法还不尽一致。该书坚持以党中央确定的概念原则、体系框架、观点论断为依据,将理论阐释与实践发展有机统一起来,注重将基本概念说清楚、将基本观点讲明白、将基本理论系统化,为党内法规研究夯实理论基础。

系统性。该书内容系统全面,既包括党内法规的概念、特征、分类和作用,又包括党内法规与国家法律、社会规范等的关系;既包括党内法规的历史由来,又包括党内法规的现状与未来发展;既包括静态的党内法规文本规范,又包括动态的党内法规制度建设实践;等等。

开放性。党内法规学是一门新兴学科,其研究内容是开放的、发展的。随着中国特色社会主义事业不断推进和党内法规制度建设不断发展,党内法规学的研究将不断拓展。基于这一认识,该书主要明确了党内法规研究的基本方向、立场、原则以及当前迫切需要解决的问题,为党内法规学进一步发展和完善打下坚实基础。

(作者为中国法学会法治研究所副所长)



XIN SHU PING JIE



不断推动马克思主义丰富发展,是中国共产党人的神圣职责。党的十八大以来,习近平总书记高度重视党的思想理论建设,要求“深化拓展马克思主义理论研究和宣传教育”,充分发挥马克思主义理论研究和建设工程等思想理论工作平台的作用。扎实推进马克思主义理论研究和建设工程(以下简称“工程”),要把学习研究宣传习近平新时代中国特色社会主义思想作为根本任务,坚持以重大问题为主攻方向,为实现中华民族伟大复兴的中国梦持续提供理论支持。

把学习研究宣传习近平新时代中国特色社会主义思想作为根本任务。